

На правах рукописи

Байтеева Марина Владимировна

Система контроля в праве Европейского Союза

Специальность 12.00.10- Международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Казань -2004

Работа выполнена в отделе права и политологии Института социально-экономических и правовых наук Академии наук Республики Татарстан.

Научный руководитель-	кандидат юридических наук, доцент Клемин Андрей Владимирович
Официальные оппоненты-	доктор юридических наук, профессор Энтин Марк Львович кандидат юридических наук, доцент Ковалькова Елена Юрьевна

Ведущая организация-	Казанский юридический институт МВД РФ
----------------------	--

Защита состоится «1» июля 2004 года в 14.00 на заседании диссертационного совета по присуждению ученой степени доктора юридических наук Д.212.081.13 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, юридический факультет, ауд.326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета (г.Казань, ул.Кремлевская, д.35)

Автореферат разослан «___» _____ 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент



Каюмова А.Р.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В век экономической глобализации общества проект региональной интеграции, результатом которого стало появление Европейского Союза, явился революционной новацией в международной жизни. Существенным признаком процессов европейской интеграции было и остается выявление и преодоление существующих дисбалансов, которыми призван заниматься контроль, аккумулирующий в своем арсенале как юридические, так и политические средства. Умение Европейского Союза пользоваться этим инструментом детерминирует многие годы социальную результативность его действий в соответствии с заданными целями.

Актуальность контроля находится вне национальных рамок, поскольку любое общество стремится к формированию желательного для него типа поведения и контролирует или карает нежелательные отклонения от него. Контроль является политической гарантией законности, особой формой проявления и осуществления власти. Как и любое социальное явление, правовой контроль представляет собой сложную систему, состоящую из множества элементов, которые взаимодействуют не только между собой, но и с внешней средой. Для изучения таких комплексных явлений необходим системный подход, который позволяет объединить философские, юридические и социальные знания об их сущности, понять не только причины их происхождения и закономерности развития, но и изучить возможности их адаптивной способности, выявить потенциалы влияния на окружающий мир.

Изучение конкретных организационно-правовых форм и методов осуществления контроля в Европейском Союзе имеет не только научное, но и практическое значение. Положительный опыт, накопленный Европейским Союзом в области контроля, может быть полезен для его рациональной организации в России. Особенно, в контексте реализации Стратегии развития отношений ЕС и России на перспективу 2000 - 2010 гг. Цели развития взаимоотношений между ними в ближайшем будущем и средства их достижения

являются логическим продолжением общей внешнеполитической концепции России на европейском направлении.

Европейским Союзом разработаны правовые и технические основы контроля, которые осуществляются специальными средствами. Институтами Евросоюза осуществляется регулярный контроль в отношении исполнения принятых по соглашению обязательств: ведется мониторинг, проводятся консультативные проверки. В рамках Стратегии развития отношений между ЕС и Россией предусмотрен ряд контрольных мер, позволяющих осуществлять наблюдение за положением дел в России, активности и добросовестности партнеров в осуществлении принятых обязательств.

Будущее России может и должно быть связано с ее способностью к интеграции, которая определяется состоянием правовой системы, политическими и экономическими реформами, развитием структурного диалога, выполнением принятых решений, которые, как показывает опыт Европейского Союза, становятся историческими в жизни государств и их граждан только после их претворения в жизнь.

Исходя из вышеизложенного, выбранная тема исследования представляет как теоретический, так и практический интерес, является своевременной и актуальной.

Степень разработанности темы. Контроль за развитием правоотношений в ходе интеграции Западной Европы является малоисследованной темой, как в зарубежной, так и в отечественной науке. Вместе с тем отдельные вопросы, относящиеся к проблематике исследования, нашли отражение в трудах целого ряда как отечественных, так и зарубежных исследователей.

Исследованию контроля как правового явления, включая внутригосударственные и международно-правовые аспекты регулирования отношений, посвящены труды С.С.Алексеева, А.Хиль-Роблеса, Р.М.Валеева, В.М.Горшенева, В.Н.Карташов, Ю.М.Колосова, И.И.Котлярова, Г.И.Курдюкова, И.И.Лукашука, В.А.Мазова, Л.Х.Мингазова, В.Моравецкого, В.Д.Сорокина,

П.Сандевуара, О.И.Тиунова, Р.М.Тимербаева, Б.Р.Тузмухамедова, С.В.Черниченко, И.Б.Шахова и других.

Проблемы взаимосвязи контроля с организацией социально - правового управления в обществе являлись предметом исследования в трудах отечественных и зарубежных ученых- В.Г.Афанасьева, В.С.Барулина, К.Борхарда, А.Герлица, В.Кравитца, А.Найта, У.Фридмана, Ж.Эллюля и других.

Однако проблема системного изучения контроля как правового явления в Европейском Союзе пока не нашла своего теоретического и практического разрешения, что и определило выбор темы диссертационного исследования.

Цель, задачи и предмет исследования. Цель диссертации состоит в систематизации существующих организационно - правовых форм контроля в праве Европейского Союза.

Предметом исследования являются правоотношения, возникающие в ходе осуществления контрольной деятельности в различных сферах и на отдельных этапах развития интеграции Европейского Союза.

Для реализации поставленной цели и комплексного изучения обозначенного предмета исследования определены следующие задачи:

проанализировать мнение отечественной и зарубежной доктрины о сущности контроля и его особенностях во внутригосударственном и международном праве;

исследовать источники права Европейского Союза для изучения генезиса контроля;

выявить и изучить системообразующие факторы контроля в праве Европейского Союза;

исследовать связи и отношения, возникающие между субъектами контроля в праве ЕС и определить особенности их взаимодействия в каждой из сфер интеграции.

Методологическая основа. В основу исследования положен, прежде всего, системный подход, позволивший рассматривать объект исследования как сложную систему.

Использование метода структурно-функционального анализа позволило детально изучить сложную динамическую целостность системы контроля Европейского Союза, выявить составные части этой системы и их специфические особенности, провести анализ связей и отношений, возникающих в ходе правового регулирования контрольной деятельности.

В настоящем исследовании использован также исторический метод, позволивший исследовать эволюцию развития контроля в различных сферах интеграции, метод логического анализа и синтеза, метод сравнительного анализа, методы формализации и моделирования, позволившие рационально систематизировать собранный материал.

Теоретическую основу настоящего диссертационного исследования составили работы видных ученых, посвященные проблемам правовой природы и развития процессов интеграции Европейских Сообществ и Европейского Союза: В.Г.Барановского, Ю.М.Батурина, С.А.Беляева, А.Богданди, Ю.Борко, А.Блекмана, Х.П.Ипсена, А.Я.Капустина, С.Ю.Кашкина, А.В.Клемина, И.С.Крыловой, В.И.Кузнецова, В.И.Маргиева, Р.А.Мюллерсона, Т.Оппермана, А.Н.Талалаева, Г.П.Толстомятенко, Б.Н.Топорнина, Х.Г.Фишера, М.Хиршлера, Б.Циммермана, Е.А.Шибасовой, Л.М. Энтина, М.Л.Энтина, Ю.М.Юмашева и других.

Методологии изучения правовых явлений, в частности, системного подхода к пониманию их сущности посвящены труды отечественных и зарубежных ученых – Ю.Я.Баскина, Ж.Л.Бержеля, Р.Дворкина, Д.А.Керимова, Н.К.Кунца, Н.Лумана, И.И.Лукашука, В.С.Нерсисянца, Л.А.Петражицкого, В.Н.Садовского, Д.И. Фельдмана, Ю.Хабермаса, Р.Циппелиуса и других.

Эмпирические источники исследования. При проведении настоящего исследования были детально проанализированы положения учредительных договоров Европейского Союза- Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 года, Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества 1957 года, Договор об учреждении Европейского Сообщества по атомной энергии 1957 года, Единый Европейский Акт 1986 года,

Маастрихтский договор о Европейском Союзе 1992 года, Амстердамский договор 1999 года, Ниццкий договор 2001 года, Проект Конституции Европейского Союза, принятый Конвентом в июле 2003 года.

В ходе исследования были изучены акты вторичного права- регламенты, директивы, решения, рамочные решения и другие, предметно относящиеся к теме диссертационного исследования.

В частности, были подвергнуты анализу регламенты №1073/1999 и 1074/1999, посвященные правовому регулированию отношений при организации контроля в бюджетно-финансовой сфере ЕС, регламент №2185/1996, осуществляющий регулирование отношений при организации внешних расследований и сотрудничестве служб государств-членов и органов ЕС, регламент №1612/68, регулирующий трудовые отношения в сфере общего рынка. Исследованы свойства директивы №2001/46, определяющей правовые рамки организации контроля в сфере здравоохранения и решения №468/1999, регламентирующего условия и правила реализации делегированных Советом полномочий Комиссии, ряд других.

Диссертантом была изучена обширная практика Суда ЕС, посвященная различным аспектам применения права и мер ответственности государств-членов за его нарушения. Исследованы решения Суда по искам наднациональных органов, государств-членов, физических лиц. Проанализирован ряд решений Суда ЕС в контексте применения статей 226, 227, 228 Договора об учреждении Европейского Сообщества (далее ДЕС).

Для анализа практики применения и изучения тенденций развития контроля в Европейском Сообществе были детально изучены отчеты Комиссии о контроле за применением права за 1996, 1997, 1999 гг., а также отчеты Парламента с оценкой контрольной деятельности Комиссии. Исследованы отчеты о контрольной деятельности Европейской службы по борьбе с мошенничеством (OLAF) за 1999, 2000 и 2001 гг., проанализирован отчет о деятельности Омбудсмана за 2001 год и ряд других документов органов ЕС.

В рамках исследования контрольной деятельности в сферах общей внешней политики и политики безопасности (далее ОВПБ) подробно рассмотрен ряд правовых актов, регулирующих отношения при осуществлении контроля в данной сфере, изучены программные документы Европейского Союза по ОВПБ, определяющие приоритеты и ориентиры его развития на будущее.

В работе проанализирован ряд правовых актов, осуществляющих регулирование в рамках сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере. Изучены положения Конвенции о Европоле, регламентирующие деятельность контрольных инстанций. Исследованы отчеты Парламента о демократическом контроле в отношении деятельности Европола и многие другие.

В сравнительно - правовом аспекте были проанализированы положения ряда законодательных актов государств-членов по организации доступа к информации, законодательные инициативы Комиссии в области политики транспарентности (открытости, гласности).

В процессе работы над диссертацией использовался ряд библиографических и справочных изданий, материалы сайтов Europa - server, электронные публикации Института международного права им. Макса Планка (Германия) и Университета г. Мангейм (Германия).

В рамках проведенных исследований диссертантом были изучены труды отечественных и зарубежных исследователей - правоведов, философов права и социологов, которые посвящены проблемам, составляющим предмет изучения.

Научная новизна исследования определяется тем, что оно является первым опытом системного изучения контроля Европейского Союза, предпринятым в отечественной науке международного и европейского права. Исследование контрольной деятельности проведено на основе системного анализа, который позволил получить целостное представление о контроле как правовом институте в праве ЕС.

В данной работе предложен системный подход к исследованию интеграционных процессов в Европейском Союзе. Он позволяет провести

комплексное исследование генезиса, развития и функционирования как контрольной, так и любой другой правовой деятельности с учетом различий в структуре ЕС.

В проведенном исследовании учтены и развиты положения отечественной международно-правовой концепции контроля. В частности, его особая превентивная и оценочно-организующая роль в процессах социального управления.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности применения ее результатов в научно-исследовательской, правоприменительной, педагогической деятельности. Выводы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебных и учебно-методических пособий по праву Европейского Союза.

Материал настоящей работы может быть использован также для выработки конкретных направлений сотрудничества в интеграционной сфере в рамках Содружества Независимых Государств, делового партнерства ЕС и России, в практическом применении исследованных методов контроля.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Представляется целесообразным ввести в научный оборот термин «Системность контроля» как совокупность административно-правовых, политико-правовых, социально-правовых и судебных форм контроля, обладающих целостным единством, самостоятельной устойчивостью и автономностью функционирования в рамках права Европейского Союза¹.

2. Правовую основу системы контроля образует первичное и вторичное право ЕС,² которое является не только правовым началом контроля, но и движущей силой, причиной любой юридической деятельности в Европейском Союзе. Поэтому, по мнению автора, целесообразно соотнести первичное и

¹ В данной работе мы будем использовать категориально-понятийный аппарат, принятый в доктрине европейского права. В структуру ЕС входят три составляющих: Европейские Сообщества- Европейское (экономическое) сообщество, Евратом и ЕОУС, которые принято называть первой опорой ЕС, область внешней политики и безопасности- второй опорой ЕС, сотрудничество полицейских и судебных органов в уголовно-правовой сфере - третьей опорой ЕС (прим. авт.-Б.М.).

² В системе источников права ЕС учредительные договоры образуют первичное право, а акты, издаваемые институтами и принимаемые на их основе- вторичное право (прим. авт.-Б.М.).

вторичное право с методологическим понятием «Системообразующие факторы права ЕС».

3. Нам представляется, что в отечественной науке европейского права должны быть зафиксированы выявленные особенности контроля в праве Европейского Союза, который обладает как международно-правовыми, так и внутригосударственными свойствами. Необходимость объединения указанных аспектов диктуется единством целей и задач права Европейского Союза.

4. В Европейском Союзе сформирована многосубъектная система контроля. Юридическая «вовлеченность» в контрольный процесс различных субъектов детерминирует его многоцелевое назначение и высокую результативность. По мнению автора, тенденцией права ЕС является постоянное расширение субъектного состава, которое способствует легитимности сообщества и повышает эффективность его управления.

5. Проект Конституции Европейского Союза, который был принят Конвентом в июле 2003 года, сохраняет преемственность контроля в праве ЕС. Действующая система контроля доказала свою эффективность, поэтому Конституция не вносит существенных изменений в организацию и структуру контроля, а «воспринимает» уже имеющиеся возможности контрольных механизмов.

Диссертация состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновывается актуальность и значение темы работы, определяются ее цели и задачи, обозначается теоретическая база исследования, дается общая характеристика состояния разработанности темы, формулируются проблемы, требующие анализа, обосновывается теоретическая и практическая значимость работы, а также основные положения, которые выносятся на защиту.

Глава I. «Системные качества контроля Европейского Союза» состоит из двух параграфов.

В § 1.1. «Сущность контроля» исследуется контроль в аспекте его объективного содержания. Выявляются основные свойства контроля, единство и взаимообусловленность которых определяют специфику и закономерности его развития.

В параграфе рассмотрены концептуальные подходы отечественных и зарубежных ученых, исследовавших контроль как правовое явление в международном и внутригосударственном праве (А.Хиль-Роблеса, С.С.Алексеева, Р.М. Валеева, В.М. Горшенева, Н.Каазика, В.Н. Карташова, Ю.М. Колосова, И.И. Лукашука, И.Д. Левина, В.Моравецкого, О.И.Тиунова, И.Б. Шахова и др.). Многообразие представленных точек зрения позволяет акцентировать внимание на обусловленности свойств контроля различными проявлениями феномена власти.

Сущность контроля как социального действия и правового явления неразрывно взаимосвязана с процессами, происходящими в обществе. Внутригосударственный или национальный контроль является одной из конкретных форм проявления и осуществления власти, юридической гарантией законности, специальной функцией органов государственного управления. В отличие от национального контроля, контроль в международном праве является частью политического процесса, где любое властное воздействие основано на соглашении и координации государств. По этой причине государства преимущественно сами осуществляют контроль за выполнением международных обязательств, а гарантией поддержания международного

правопорядка являются международно - правовые принципы и нормы.

Рассматривая контроль за функционированием как международного, так и внутригосударственного права, обосновывается возрастающая роль в его реализации общественности. В любом демократическом обществе концепция правового государства неразрывно связана с такими явлениями как контроль и гласность, поэтому контроль является фактором безопасности осуществления власти в любых ее проявлениях.

Контроль в праве Европейского Союза детерминирован его политико - правовой сущностью, которая определяет его внутреннюю обусловленность, специфику и уникальность. Европейский Союз - международно-правовая конструкция, включающая три основы или опоры - Европейские Сообщества (первая опора), общую внешнюю политику и политику безопасности (вторая опора), сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере (третья опора). Гетерогенный характер составляющих Европейский Союз компонентов определяет особенности формирования и развития контроля в правовом пространстве сообщества.

В параграфе исследуется зависимость контроля от особенностей правового регулирования отношений в Европейском Союзе. Объектом контроля является поведение субъектов, поэтому он логически определен предметом правового регулирования - отношениями, возникающими в ходе интеграции. Вследствие этого режим регулирования отношений в рамках первой, второй и третьей опор ЕС значительно отличается друг от друга, обуславливая международно-правовые и государственно-правовые свойства контроля.

В § 1.2. «Системообразующие факторы контроля» исследуются причины возникновения и особенности реализации контроля в праве ЕС.

Анализ учредительных договоров позволяет сделать вывод о постоянном эволюционном развитии контроля в праве Европейского Союза. Первые учредительные договоры заложили правовую основу контроля, определили субъектный состав и магистральные направления их деятельности. От договора к договору сообщество осуществляло корректировку задач контроля согласно

заданным целям. Для этого была создана сложная многосубъектная система контроля, основанная на тесном взаимодействии и поддержке различных политических и демократических структур сообщества. Управляющим блоком системы контроля стали институты ЕС- Совет, Европейский Парламент, Комиссия, Счетная палата, Суд. В качестве субъектов контроля были определены государства-члены, юридические и физические лица, что детерминировало его высокую эффективность.

Исследуется роль вторичного права в формировании системы контроля Европейского Союза. Источником регулирования отношений, возникающих в ходе контроля, являются акты вторичного права. Они обеспечивают взаимодействие права ЕС с национальными правовыми системами и формируют собственные механизмы регулирования отношений.

Исследуется эффективность применения различных актов вторичного права. Она обусловлена их материально- юридической основой, характером правового регулирования. В рамках первой опоры ЕС регулирование осуществляется комплексно наднациональным правом и национальным правом государств-членов. В рамках второй и третьей опор регулирование отношений имеет международно-правовой характер. Посредством актов вторичного права формируются устойчивые связи и отношения на всех уровнях системы контроля, которые реализуются посредством юридических мер воздействия сообразно поставленным целям.

Глава 2. «Структура системы контроля Европейского Союза» состоит из четырех параграфов.

Под структурой системы контроля понимаются связи, возникающие в процессе его функционирования и развития.

В § 2.1. «Административно-правовой контроль» рассматриваются юридические связи, возникающие в ходе контроля в рамках Европейских Сообществ.

Для административно- правового контроля ЕС характерны императивный метод регулирования отношений, активный организационно- деятельный

уровень взаимодействия всех субъектов, развитые и эффективные формы организации контроля. Основным субъектом контроля выступает Комиссия, которая отслеживает и анализирует процесс применения права Европейских Сообществ. Контроль Комиссии имеет особое значение. Он осуществляется в контексте положений ст. 226 и 228 Договора о Европейском Сообществе (ДЕС), образующих принципиальную основу императива *pacta sunt servanda*. Это позволяет сообществу в случаях исчерпания собственных мер воздействия обращаться к авторитету международного права.

Проводится анализ дифференциации выявленных нарушений права Сообществ. Среди них выделяется затягивание процесса реализации вторичных актов, прямое или косвенное нарушение законодательства, нарушение принципов и приоритетов права, неполное применение права, недостатки в управлении и правовом регулировании в отдельных государствах - членах. Причиной неисполнения права Европейских Сообществ может быть как несовершенство юридической техники, так и упущения в процессе гармонизации права. Проявляется тенденция негативного восприятия национальными властями контрольных и принудительных мер исполнения обязательств.

Далее рассматриваются основные этапы контроля за исполнением права Европейских Сообществ. Он подразделяется на две стадии: административную, в ходе которой основную роль играет Комиссия, и судебную, в ходе которой Суд выносит решение. Непосредственный контроль наднациональных органов в отношении физических и юридических лиц может осуществляться лишь в сферах компетенции Сообществ.

Исследуются особенности организации контроля различными субъектами. В частности, анализируется контрольная деятельность службы OLAF, которая осуществляет контроль в бюджетно-финансовой сфере. Служба OLAF не только координирует деятельность национальных органов контроля, но применяет административные и штрафные санкции. Сбор информации проводится OLAF по отдельным направлениям финансовой политики и

включает изучение статистики, ревизию финансовых сделок, формирование специальных банков данных, аккумулирующих необходимую информацию. В ходе контроля служба OLAF осуществляет также взаимодействие с различными международными организациями и государствами, не входящими в состав Европейского Союза.

Рассматривается роль информационных процессов при осуществлении контроля в рамках права ЕС. Государства - члены часто не заинтересованы в том, чтобы информировать европейские власти о фактах правонарушений. Это определяет необходимость использования других источников информации, включая жалобы, парламентские запросы, петиции, конфиденциальное сотрудничество с гражданами. По мнению Комиссии, наиболее эффективны жалобы и петиции, на основании которых инициируется дальнейшее проведение расследований.

В § 2.2. «Судебный контроль» исследуются особенности контрольной деятельности органов правосудия Европейского Союза, пределы их юрисдикции.

Контроль Суда направлен на обеспечении целостности системы права Европейского Союза. Хрестоматийными в этом смысле являются решения Суда по делам: “Costa/Enel”, “Francovich”, “Brasserie-Factortame”, “Van Gend and Loos” и ряд других. Обычно нарушение права составляет невыполнение возложенных на государство-член обязательств по договорам и актам вторичного права. Суд считает, что конституционные трудности, возникающие при исполнении права ЕС национальными правительствами, не могут служить оправданием для невыполнения обязательств.

Далее анализируется судебная практика ЕС по вопросам ответственности государств-членов за неисполнение норм права, в частности, решения по делам “British Telecommunications”, “Dillenkofer”, “Bonifaci и Berto”, “Maso и Gazetta”, “Palmisani”, “Rechberger”. Проблема «виртуальности» применения санкций, предусмотренных ст. 228 ДЕС делает декларативными и положения ст. 226, наделяющей Комиссию правом осуществлять контроль, что объясняет завидную

стабильность нарушений государствами-членами. В таких условиях превентивный контроль становится действенной альтернативой применения мер юридической ответственности.

Исследуется практика и особенности применения прецедентного права национальными судами, которые сами нарушают право Сообществ посредством непризнания его приоритета и прямого действия, отказа в преюдициальном обращении в Суд и др. В случае возникновения противоречия между внутригосударственным правом и правом ЕС, национальные суды сами определяют- делать противоречащую норму ничтожной или только неприменимой.

В § 2.3. «Политико - правовой контроль» рассматриваются особенности организации и осуществления контроля в политическом аспекте развития отношений ЕС.

В первой части параграфа исследуется организация и осуществление парламентского контроля. Рассматриваются различные формы его организации и практического осуществления: анализ отчетов о деятельности Комиссии на пленарных дебатах, заслушивание Совета и Комиссии, создание временных комиссий для проведения исследований. Прямой парламентский контроль осуществляется через интерpellации или деятельность парламентских комиссий, которые наделены широкими полномочиями по сбору необходимых сведений. Отдельными депутатами или депутатскими группами могут составляться петиции, запросы, требования к органам Евросоюза, перепроверяться результаты контроля других институтов.

Анализируется деятельность Омбудсмана, осуществляющего независимый политический контроль за деятельностью администрации. Контрольная деятельность Омбудсмана включает проведение проверок и исследований в связи с рассмотрением жалоб, которые связаны, в основном, с неудовлетворительным состоянием административной деятельности органов и учреждений Евросоюза.

Далее рассматривается роль петиций в контрольном процессе Евросоюза. Европейский парламент признал приоритет права на петицию в XXI веке, которая служит точным барометром соблюдения права национальными и общеевропейскими инстанциями. Петиция позволяет напрямую вмешиваться в процесс некорректного применения права, избегая ограниченности и бюрократических эксцессов. Одновременно развивается практика поиска и устранения пробелов в законодательстве.

Исследуются аспекты взаимного политического контроля институтами Европейского Союза. Устойчивые отношения существуют между Советом и Комиссией, которые проявляются в их взаимном влиянии друг на друга. Совет осуществляет контроль за деятельностью Комиссии, проверяя выполнение ею нормативно-правовых актов сообщества. Со своей стороны, Комиссия осуществляет наблюдение за выполнением процедурных правил работы и правильным оформлением актов, принимаемых Советом. На основании положений ст. 202 ДЕС в практике их отношений предусмотрено делегирование Комиссии полномочий Совета, которое подвергается специальным мерам контроля.

Рассматривается взаимный контроль государств-членов и европейских органов власти. Так каждое государство-член представляет Совету и Комиссии ежегодный доклад об основных мерах, предпринятых для осуществления его политики в различных сферах интеграции, а все исходящие от Комиссии консультационные документы заблаговременно направляются национальным парламентам. Таким образом, практически на всех этапах разработки проектов в Европейском Союзе к этому процессу активно привлекаются различные правительственные органы и учреждения.

В следующей части параграфа **исследуются проблемы организации и осуществления контроля в сфере общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза (далее ОВПБ)**. Особенности контроля в сфере ОВПБ обусловлены дефицитом легитимности европейских структур власти и отсутствием юрисдикционного контроля со стороны Суда. Субъектами

и участниками контроля в сфере ОВПБ являются преимущественно межправительственные и специально созданные ими органы, находящиеся в тесной взаимосвязи с национальными правительствами. Совет ЕС аккумулирует информацию о всех мерах, предпринимаемых в целях реализации совместных акций, используя такие методы контроля как сбор информации, ее анализ, оценка ситуаций, заслушивание докладов.

Рассматриваются основные проблемы, связанные с реализацией контроля в сфере ОВПБ. Поскольку в состав Европейского Союза входят ряд государств, которые не являются ни членами НАТО (Ирландия, Австрия, Финляндия, Швеция), ни членами Западноевропейского союза (Дания, Греция, Ирландия), развитие военно – политической интеграции требует принятия особых мер контроля с привлечением широкого субъектного состава. Вследствие этого субъектами контроля сферы ОВПБ являются также представительные органы власти. Европейский Парламент осуществляет регулярное наблюдение за ходом реализации военных операций, а его комитеты собирают необходимую информацию об акциях и миссиях, связанных с использованием мандата на доступ к средствам НАТО и военном финансировании. В рамках ОВПБ предусмотрен ряд специальных мер контроля, в частности, принятие и обнародование Единого европейского плана обороноспособности Европейского Союза (ЕСАР), который базируется на основе национальных планов и учитывает все имеющиеся точки зрения.

В сфере ОВПБ действуют и специальные контрольные органы. «Мотором» общей политики является Комитет политики и безопасности, который осуществляет реализацию положений ст. 25 Договора о ЕС. Он осуществляет стратегическое наблюдение за сферой ОВПБ, проверяет проекты заключений Совета в отношении вопросов общего положения, руководит комитетами, ведущими деятельность в данной сфере.

Далее рассматриваются особенности осуществления контроля за соблюдением обязательств по международным соглашениям сообщества. Так в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией

проводится контроль за взаимной гармонизацией законодательств, их правового соответствия как международным, так и внутригосударственным нормам. В рамках Соглашения учреждены контрольные органы для обеспечения принятых обязательств, достигнута договоренность о том, что соглашение не препятствует принятию мер, необходимых для защиты интересов безопасности и выполнения ими международных обязательств. Контроль в данной сфере имеет международно-правовой аспект и осуществляется на согласительной основе посредством проведения мониторинга за развитием событий, взаимных консультаций, сбора и анализа информации.

Далее в параграфе **рассматривается эволюция развития, особенности организации и осуществления контроля в сфере сотрудничества полиции и судебных органов Европейского Союза (далее СПСО)**. Рассматриваются особенности контроля национальных и европейских органов при решении задач по организации сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и др. Основными органами координации европейских и национальных служб являются Европол и Евроюст. Сосредоточение особых рычагов власти в их руках требует адекватного контроля, который постоянно осуществляется как на национальном, так и на европейском уровне. Развитие контроля за структурами Европола находится в центре внимания государств-членов, что свидетельствует об их стремлении сохранить суверенные prerogatives власти в уголовно-правовой политике. В рамках третьей опоры ЕС также наблюдается тенденция привлечения к политическому контролю парламентских структур, причем не только европейского, но и национального уровня. Предусмотрен учет мнения Парламента при принятии рамочных решений в сфере СПСО, рассмотрение запросов и рекомендаций Парламента в отношении политики третьей опоры, согласование с Парламентом назначения и отстранения директора Европола.

Рассматриваются проблемы реализации юридической ответственности в рамках политики СПСО. Основной формой потенциального ущерба является сбор и распространение частной информации. На основании Конвенции о

Европоле определяются специальные контрольные инстанции, как на национальном, так и на европейском уровне, которые проверяют обоснованность использования такой информации.

Исследуются особенности организации контроля по отдельным направлениям политики СПСО- в сфере легализации криминальных доходов, борьбы с незаконным оборотом наркотиков, защиты евро. Борьба с такими преступлениями необходимо соединяет сферы интересов субъектов контроля первой и третьей опор ЕС. Поэтому сообщество стремится к обобщению накопленного опыта и адаптации эффективных форм контроля, действующего в рамках первой опоры, к условиям политики СПСО.

В § 2.4. «Социально - правовой контроль» исследуются цели, проблемы организации и осуществления демократических форм контроля в Европейском Союзе.

Организация контроля на уровне физических и юридических лиц позволяет формировать устойчивые связи между различными политическими структурами сообщества, способствуя демократическому управлению и социальному единству Европейского Союза. Одной из форм контроля со стороны индивидов является доступ к информационным фондам политических институтов ЕС. Право граждан Европейского Союза на доступ к документам Парламента, Совета, Комиссии позволяет осуществлять им демократический контроль за деятельностью органов власти. Исследуются правовые проблемы доступа к информации, которые связаны с различиями в законодательных подходах к данному вопросу отдельных государств- членов.

Физические и юридические лица участвуют в контроле за применением права Европейских Сообществ, используя такие средства как петиции, жалобы и запросы. В правовом поле Европейского Союза право индивида на демократический контроль приобрело юридическое закрепление в ст. 255 ДЕС и ст. 41, 42 Хартии Европейского Союза об основных правах. Проект Конституции Европейского Союза, принятый Конвентом в июле 2003 года, в разделе VI «Демократическая жизнь Союза» также содержит положения,

предусматривающие непосредственное участие граждан, политических партий и иных социально- политических структур в демократической жизни сообщества.

Кроме индивидов, субъектами контроля выступают предпринимательские и профессиональные союзы. Они воздействуют на те инстанции, которые формируют и определяют условия экономической интеграции. Контроль с их стороны проявляется в форме взаимных консультаций и получения информации в комитетах, комиссиях и рабочих группах основных институтов ЕС. Интересы граждан представляют не только профсоюзные или общественные организации, но и политические партии, которые являются важным фактором интеграции внутри Евросоюза. Их социальное воздействие происходит через подключение к деятельности тех или иных центральных органов ЕС, в том числе, Европейский парламент.

Множественность субъектного состава в лице органов и институтов, государств-членов, физических и юридических лиц является одним из тех качеств, которые, формируя всеобщую заинтересованность в успехах интеграции, препятствуют блокированию в ее развитии.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования и формулируются выводы и перспективы дальнейшей разработки данной темы.

Контроль в праве ЕС объективно имеет системный характер и не исчерпывается проверкой единообразия в осуществлении правовых норм, а выполняет функции регулирования, руководства и управления отношениями в Европейском Союзе.

Основные положения диссертационного исследования использовались в следующих работах автора:

Байтеева М.В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза/М.В.Байтеева, Н.А.Абузарова, В.К.Филиппов и др.//Вестник ТИСБИ: Сб.науч.тр.- Казань, 2003.-№1.-С.69-77.

Байтеева М.В. Контрольные полномочия органов Европейского экономического сообщества/М.В.Байтеева., А.В.Клемин, Ш.Ш.Ягудин др.//Теоретико-методологическое обеспечение социально-экономического,

правового и политического развития Республики Татарстан: Сб. науч. тр.- Казань.-2004.-Том XX.- С.239-244.

Байтеева М.В. Регулирование контрольной деятельности в актах вторичного права Европейского Союза/М.В.Байтеева., А.В.Клемин, Ш.Ш.Ягудин и др.//Теоретико-методологическое обеспечение социально-экономического, правового и политического развития Республики Татарстан: Сб. науч. тр.-Казань.-2004.-Том XX.- С.244-247.

Байтеева М.В. Социальный контроль Европейского Союза/М.В. Байтеева, Ж.Н.Бородина, А.А.Рябов и др.//Вестник ТИСБИ: Сб.науч.тр.- Казань, 2004.- №1.-С.77-81.

Байтеева М.В. Политико – правовой контроль в сфере ОВПБ Европейского Союза/М.В.Байтеева, А.И.Бодрягин, Ю.С.Никишина и др.//Вестник ТИСБИ: Сб.науч.тр.- Казань, 2004.-№2.-С.96-111.